

Научная статья

УДК 321.011.1

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-3-187-192

ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТИТУТ СИСТЕМЫ ГАРАНТИЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Давид Кромвелович Григорян¹, Евгения Николаевна Кондратенко²,
Валерия Андреевна Дурасенко³

^{1, 2}Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия,

^{1, 3}Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия

¹davo-davo23@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9411-8418>

²zen2710@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0286-5131>

³vdurasenkov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3202-4803>

Аннотация. Настоящая статья посвящена оценке и анализу изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ, предлагаемые законопроектом РФ от 29.12.2021 № 49269-8. В работе рассматривается целесообразность внесения обсуждаемых изменений в законодательство Российской Федерации в связи со сложившейся политической обстановкой в стране и в мире, с учетом проведения Российской Федерацией Специальной военной операции на территории Украины с целью демилитаризации и денацификации Украины. Проведенный анализ позволил прийти к выводу о том, что актуальность и целесообразность внесения изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ тождественны и оправданы.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство Российской Федерации, институт гражданства, прекращение гражданства, специальная военная операция, беженцы

Для цитирования: Григорян Д. К., Кондратенко Е. Н., Дурасенко В. А. Гражданство Российской Федерации как институт системы гарантий независимости и безопасности государства // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 3. С. 187–192. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-187-192>

Politology and Ethnopolitics

Original article

CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION AS AN INSTITUTION OF THE SYSTEM OF GUARANTEES OF INDEPENDENCE AND THE SECURITY OF THE STATE

David K. Grigoryan¹, Evgenia N. Kondratenko², Valeria A. Durasenko³

^{1, 2}South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

^{1, 3}Rostov Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation, Rostov-on-Don, Russia

¹davo-davo23@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9411-8418>

²zen2710@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0286-5131>

³vdurasenkov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3202-4803>

Abstract. This article is devoted to the assessment and analysis of amendments to the Federal Law "On Citizenship of the Russian Federation" dated 31.05.2002 No. 62-FZ, proposed by the draft Law of the Russian Federation No. 49269-8 dated 29.12.2021. The paper considers the expediency of introducing the discussed amendments to the legislation of the Russian Federation in connection with the current political situation in the country and in the world, taking into account the conduct of a special military operation by the Russian Federation on the territory of Ukraine for the purpose of demilitarization and denazification of Ukraine. The analysis made it possible to come to the conclusion that the relevance and expediency of

amendments to the Federal Law "On Citizenship of the Russian Federation" dated 31.05.2002 No. 62-FZ are identical and justified.

Keywords: Russian Federation, legislation of the Russian Federation, institute of citizenship, termination of citizenship, Special military Operation, refugees

For citation: Grigoryan D. K., Kondratenko E. N., Durasenko V. A. Citizenship of the Russian Federation as an institution of the system of guarantees of independence and the security of the state. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(3):187–192. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-3-187-192>

Институт гражданства в Российской Федерации представляет собой сложную систему, состоящую из двух взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, таких как граждане и государство, основное предназначение которых заключается в наделении человека правовым статусом, именуемым – гражданин Российской Федерации. До сегодняшнего дня правовые нормы о гражданстве в России регламентируются Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ. Нельзя не отметить, а также не согласиться с мнением многих ученых, например, Скачковой А.П., которые в своих трудах упоминали о целесообразности внесения изменений в данный закон. Актуальность внесения корректировок крайне высока и причиной тому служит дестабилизация политических отношений в мире [1]. Также предлагаемые законопроектом изменения требований при приеме в российское гражданство необходимы для выполнения одной из намеченных национальных целей Российской Федерации, которая содержится в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях развития России до 2030 года» от 21.07.2020 года и звучит как «увеличение численности населения». Стоит отметить, что по данным пояснительной записки к проекту Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», одним из направлений своего предназначения законопроект определяет реализацию Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы.

В предложенном законопроекте РФ от 29.12.2021 № 49269-8 четко определены пункты, касающиеся изменений требований при приеме в гражданство России. Так, в законопроекте предлагается расширить перечень субъектов, имеющих право на процедуру упрощенного приема в гражданство, что приветствуется судебными практиками и характеризуется многими учеными как положительное явление ввиду увеличения числа лиц, имеющих добровольное желание стать гражданами Российской Федерации. Ранее такими учеными, как Калинин В. Н. и Кальгина А.А. отмечалось признанием необходимым внесение изменений в ФЗ «О гражданстве РФ» касательно упрощенного порядка приобретения гражданства из-за изменения политико-экономической обстановки в стране [2]. Согласно законопроекту в данный перечень входят:

1) граждане бывшего СССР и их дети, а также участники государственной программы по добровольному переселению. Включение данной категории субъектов в общий перечень закона на сегодняшний день, с учетом сложившейся политической обстановки, считается целесообразным и актуальным. Так, с 2014 года по март 2017 года по данным официально представленной информации представителем МИД России Марией Захаровой число граждан Украины, находящихся на территории России составило более 2-х млн. 300 тыс. человек [3]. Сегодня в связи с проведением Российской Федерации специальной военной операции на территории Украины ситуация с беженцами не становится стабилизированной, а наоборот число таковых возрастает. Владимир Владимирович Путин на заседании Генпрокуратуры официально заявил о цифре беженцев из Украины и Донбасса в Россию, которая равнялась более миллиону беженцев¹;

2) лица, имеющие в Российской Федерации близких родственников, имеющих российское гражданство. По данной категории стоит обратить внимание на такое понятие, как «близкие родственники», которое также считается необходимым закрепить в ФЗ «О гражданстве РФ». Однако, согласно п. 4 ст. 5 УПК РФ близкими родственниками являются супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, бабушка, бабушка, а также внуки. Из данного перечня можно сделать вывод о том, что вероятность установления факта нахождения близких родственников на территории России иным лицам достаточно

¹ LENTA.RU / Россия: Политика: Путин назвал число прибывших в Россию беженцев из Донбасса и Украины - <https://lenta.ru/news/2022/06/25/bezhenci/> (дата обращения: 25.06.2022).

высока, особенно, если анализировать степень родства с соседними странами Российской Федерации, такими как Украина, Белоруссия, Казахстан;

3) родственники постоянно проживающих на территории Российской империи и бывшего СССР в пределах государственной границы СССР. Целесообразно подчеркнуть, что прохождение процедуры признания факта того, что предлагаемый законопроектом перечень субъектов, является носителем русского языка не обязателен. Однако, знание истории России и основ законодательства приобретает устойчивое положение при приеме в российское гражданство, также по-прежнему главными условиями остаются соблюдение Конституции Российской Федерации, не представление угрозы для правопорядка и безопасности Российской Федерации и владение русским языком;

4) лица, родившиеся на территории РФ (территории РСФСР) до 6 февраля 1992 года, а также лица, имеющие одного или двух родителей, являвшихся на момент рождения ребенка, гражданами бывшего СССР и постоянно проживали на территории РФ (РСФСР).

5) военнослужащие, которые принесли присягу на верность СССР или РФ. Введение данной группы лиц может считаться явлением, вызывающим вопрос, так как военнослужащие любого государства «по определению» граждане своих государств, однако существует мнение на этот счет о том, что под «военнослужащими» стоит понимать граждан других государств.

Законопроектом предлагается оставить во введении Президента исключительный порядок приобретения гражданства России следующих категорий лиц:

1) Ветераны Великой Отечественной войны, являющиеся гражданами бывшего СССР;

2) лица, имеющие особые заслуги перед Россией. Под особыми заслугами, по мнению Волковой В.В., следует понимать установленную в поощрительных нормах права модель поведения в зависимости от формы выражения заслуг в законодательстве [4].

3) лица, кто ввиду своей профессии или квалификации либо по иным причинам представляют интерес для России.

В этой связи, в июле 2022 года Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Указ от 11.07.2022 № 440 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» и Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке». В данном Указе Президентом был расширен круг лиц, которые могут получить в упрощенном порядке гражданство Российской Федерации. Если конкретнее, то граждане Украины, ДНР или ЛНР, а также лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории Донецкой и Луганской народных республиках и Украины, имеют возможность получить российское гражданство в упрощенном порядке. В ранние периоды воспользоваться такой возможностью могли только граждане Украины, ДНР или ЛНР, постоянно проживающие на территории ДНР, ЛНР, Запорожской либо Херсонской области Украины. На сегодняшний день такое право могут использовать также лица без гражданства, имеющие миграционную карту с условием, что данные категории лиц обязаны на постоянной основе проживать на территории ДНР, ЛНР или Украины.

Возвращаясь к законопроекту о гражданстве, отметим, что согласно ему Президент России вправе самостоятельно определять категорию лиц, которые могут приобретать гражданство РФ в исключительном порядке.

Институт прекращения гражданства в законопроекте РФ от 29.12.2021 № 49269-8 также нашел свое отражение взамен отмены решений о приеме в гражданство Российской Федерации. Повышается роль Президента РФ, выражающаяся в согласовании с ним прекращения гражданства РФ по всем основаниям без исключения. Полномочиями по прекращению гражданства РФ по причине добровольного волеизъявления граждан законопроектом предлагается наделить МВД России, что довольно таки эффективно в последующем обеспечит использование единого механизма прекращения гражданства по доброй воле самих граждан РФ. Закон также определяет исключительные случаи решения вопроса о прекращении гражданства РФ Президентом РФ. К таким случаям, в соответствии с законопроектом относятся дети, находящиеся под опекой иностранных граждан или усыновленных (удочеренных) ими вне зависимости места проживания таких детей.

Особое внимание в законопроекте уделяется прекращению гражданства РФ как следствие совершения конкретного преступления или преступлений согласно уголовному законодательству Российской Федерации. К перечню таких преступлений добавляются некоторые преступления против государства, а также преступления в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ. Расширение перечня преступлений, по которым Российская Федерация имеет основания согласно внутреннему законодательству прекращать статус гражданина РФ положительно влияет на безопасность общества Российской Федерации, что и является основной функцией государства по мнению многих ученых, включая и Э.Р. Мурадян, который высказался по данной проблеме еще в 2008 году в своих научных трудах [5]. По нашему мнению, целесообразно включить в предлагаемый законопроект перечень преступных деяний, составы, относящиеся к особо тяжким и совершаемые рецидивистами в отношении несовершеннолетних.

Изменения, предлагаемые законопроектом, затронули и основной документ, подтверждающий гражданство РФ – паспорт. Предлагается внедрить электронные паспорта в пользование всеми гражданами России. Подобное новшество, по нашему мнению, благоприятно отразится на функционировании Информационной системы МВД России, а также в последующем спроецирует практику применения электронных ресурсов подобного рода в документообороте гражданства РФ.

Также, проанализировав сравнительную характеристику института гражданства в зарубежных странах, мы пришли к определенным умозаключениям относительно целесообразности применения конкретных оснований, дающих право на приобретение гражданства. Например, в США на сегодняшний день действует государственная лотерейная программа «Diversity Immigrant Visa» по получению иммиграционных виз, дающих право на приобретение постоянного статуса резидента США и в последующем, по истечении 5-летнего срока, полноправного гражданина страны. Участником лотереи может стать абсолютно любой гражданин, окончивший школу, имеющий загранпаспорт, не имевший непогашенных судимостей и заполнивший анкету с необходимыми данными. Победителей ежегодно определяет специальная программа путем отбора случайных чисел [6]. Данное явление, на наш взгляд, характеризуется негативно, так как предполагает наличие потенциальной угрозы для общества страны в виде получения правового статуса гражданина на законных основаниях, однако без должной гарантии соблюдения им законодательства. Также стоит уделить внимание такому способу получения гражданства как инвестиции, например, в Турции капиталовложение должно составлять не менее 500 тысяч долларов, в таких странах, как Черногория – инвестиции должны быть не менее 100 тысяч евро, в Норвегии – 250 тысяч евро, а в Испании – 2 млн. евро, что говорит о том, что «гражданство можно купить». Такой способ, с нашей точки зрения, не стоит относить к благонадежным, так как далеко не все обеспеченные граждане Европы добывают деньги законным путем, следовательно, именно они могут негативно повлиять на уровень преступности в той или иной стране.

С недавних времен ряд стран мира легализовали способ приобретения гражданства, связанный с покупкой недвижимости, что также стоит отнести к провокационным способам. Так, в Республике Кипр, купив недвижимое имущество от 300 тысяч евро, любой человек может рассчитывать на оформление вида на жительство, а в последующем и получения статуса полноправного гражданина Кипра. В Португалии стоимость недвижимого имущества должна составлять не менее 500 тысяч евро, при этом инвестор при таких условиях имеет право не присутствовать лично при оформлении документов, что крайне опасно для безопасности общества страны, а главным же условием является одобрение от иммиграционного департамента. В Гренаде на сегодня основания для получения гражданства могут быть, как инвестиции от 150 тысяч долларов в Фонд Национальной Трансформации, так и покупка недвижимости от 220 тысяч долларов, однако, оформление самих паспортов на семью, состоящую из 4-х человек, требует также денежных взносов в размере 200 тысяч долларов. Необходимо отметить, что все страны, имеющие легализованное основание приобретения гражданства путем капиталовложений и покупки недвижимости имеют разрешение на въезд во многие другие страны мира без визы, что создает не только угрозу конкретной стране в плане законных перемещений лиц, совершивших преступления, но и международной безопасности мира. Так, Гренада разрешает

выезд своим гражданам без визы в 116 стран мира, Сент-Люсия – в 120 стран, а Антигуа и Барбаду – в 132 страны мира¹.

Таким образом, редакция Федерального закона «О гражданстве РФ» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ, предлагаемая Законопроектом РФ от 29.12.2021 № 49269-8 после вступления в законную силу окажет влияние на широкий спектр развития направлений по следующим показателям:

1) стабилизация института гражданства в Российской Федерации путем расширения категорий лиц, имеющих право на упрощенный порядок приема в гражданство РФ;

2) выполнение национальных целей РФ согласно Указу Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» за счет предлагаемых законопроектом изменений в ФЗ «О гражданстве РФ», имеющих второстепенную цель в виде увеличения численности страны;

3) защита суверенитета и укрепление целостности государства с помощью увеличения перечня преступлений, прекращающих право быть гражданином РФ, предлагаемых законопроектом о внесении изменений в ФЗ «О гражданстве РФ»;

4) обеспечение безопасности граждан Российской Федерации путем недопущения легализации таких оснований приобретения гражданства как лотерейная программа, капиталовложения или покупка недвижимости;

5) развитие политической системы государства с последующим развитием социальной сферы общества как первоочередный показатель положительного влияния за счет регуляции конституционного и федерального законодательства страны.

Список источников

1. Лапшина И. Е., Скачкова А. П. Новеллы правового регулирования принятия в гражданство Российской Федерации // Концепт. 2018. №5. - <https://cyberleninka.ru/article/n/novelly-pravovogo-regulirovaniya-prinyatiya-v-grazhdanstvo-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 09.07.2022).

2. Калинин В.Н., Кальгина А.А. Изменение требований при приеме в российское гражданство Федеральным законом РФ от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ, связанных с владением русским языком // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №12. - <https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-trebovaniy-pri-prieme-v-rossiyskoe-grazhdanstvo-federalnym-zakonom-rf-ot-20-aprelya-2014-g-71-fz-svyazannyh-s-vladieniem-russkim> (дата обращения: 15.07.2022).

3. Семенистый А.В. О совершенствовании законодательства в области гражданства Российской Федерации // Государственная службы и кадры. 2022. №1. - <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sovershenstvovanii-zakonodatelstva-v-oblasti-grazhdanstva-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 18.07.2022).

4. Волкова В.В. Классификация заслуг в поощрительном производстве // Теория и практика общественного развития. 2014. №5. - <https://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-zaslug-v-pooschritelnom-proizvodstve> (дата обращения: 15.07.2022).

5. Мурадян Э. Р. Безопасность личности в современной России // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2008. №2 (102). - <https://cyberleninka.ru/article/n/bezopasnost-lichnosti-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 17.07.2022).

6. Шутурова Х.М. Правовой институт двойного гражданства России и США // Образование и право. 2022. №5. - <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-institut-dvoynogo-grazhdanstva-rossii-i-ssha> (дата обращения: 29.07.2022).

References

1. Lapshina I.E., Skachkova A.P. Novelties of legal regulation of admission to citizenship of the Russian Federation. *Kontsept = Concept*. 2018;(5). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/novelly-pravovogo-regulirovaniya-prinyatiya-v-grazhdanstvo-rossiyskoy-federatsii> [Accessed: July 9, 2022] (In Russ.).

¹ VisaSam.ru / Страны, дающие гражданство при покупке недвижимости:

<https://visasam.ru/emigration/vybor/grazhdanstvo-pri-pokupke-nedvizhimosti.html> (дата обращения: 09.07.2022).

2. Kalinin V.N., Kalgina A.A. Changing the requirements for admission to Russian citizenship by Federal Law of the Russian Federation No. 71-FZ of April 20, 2014 related to the possession of the Russian language. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2014;(12). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-trebovaniy-pri-prieme-v-rossiyskoe-grazhdanstvo-federalnym-zakonom-rf-ot-20-aprelya-2014-g-71-fz-svyazannyh-s-vladeniem-russkim> [Accessed: July 15, 2022]. (In Russ.).

3. Semenisty A.V. On improving legislation in the field of citizenship of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhby i kadry = Public services and personnel*. 2022;(1). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sovershenstvovanii-zakonodatelstva-v-oblasti-grazhdanstva-rossiyskoy-federatsii> [Accessed: July 18, 2022]. (In Russ.).

4. Volkova V.V. Classification of merits in incentive production. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and practice of social development*. 2014;(5). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/klassifikatsiya-zaslug-v-pooschritelnom-proizvodstve> [Accessed: July 15, 2022]. (In Russ.).

5. Muradyan E. R. Personal security in modern Russia. *Vestnik YuUrGU. Seriya: Pravo = Bulletin of SUSU. Series: Law*. 2008;2(102). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezopasnostlichnosti-v-sovremennoy-rossii> [Accessed: July 17, 2022]. (In Russ.).

6. Shuturova H. M. Legal Institute of dual citizenship of Russia and the USA. *Obrazovanie i pravo = Education and law*. 2022;(5). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-institut-dvoynogo-grazhdanstva-rossii-i-ssha> [Accessed: July 29, 2022]. (In Russ.).

Информация об авторах

Д. К. Григорян – канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и этнополитики ЮРИУ РАНХиГС, доц. кафедры криминалистики и оперативно-розыскной деятельности РЮИ МВД России;

Е. Н. Кондратенко – канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и этнополитики ЮРИУ РАНХиГС;

В. А. Дурасенко – курсант Ростовского юридического института МВД России.

Information about the authors

D. K. Grigoryan – PhD in Political Sciences, Associate Professor of Department of Political Science and Ethnopolitics of South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Associate Professor of the Department of Criminalistics and Investigative Activities of Rostov Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Russian Federation;

E. N. Kondratenko – PhD in Political Sciences, Associate Professor of Department of Political Science and Ethnopolitics of South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;

V. A. Durasenko – Cadet of the Rostov Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 04.08.2022; одобрена после рецензирования 22.08.2022; принята к публикации 23.08.2022.

The article was submitted 04.08.2022; approved after reviewing 22.08.2022; accepted for publication 23.08.2022.